

Pregledni rad
UDK 336.1:329(497.5:430:492)
336.1:324(497.5:430:492)
342.849.3
Primljeno: 6. travnja 2010.

Regulacija financiranja stranaka i izbora: usporedna analiza Hrvatske, Njemačke i Nizozemske

HRVOJE MATAKOVIĆ*, ZDRAVKO PETAK**

Sažetak

U članku se prikazuje regulacija financiranja stranaka i izbora kao jednog od najvažnijih segmenata zakonske regulacije djelovanja stranaka. Autori ukazuju na sve dimenzije regulacije financiranja stranaka i izbora – rashode i prihode financiranja, pravila o transparentnosti i provođenju institucionalnog nadzora i ograničenja u tom financiranju. U radu se poseban značaj posvećuje ulozi neovisne provedbene agencije koja bi trebala nadzirati vjerodostojnost javno priloženih izvješća o financiranju stranaka i predizbornih kampanja. U drugom dijelu teksta usporedo se razmatraju načini regulacije političkih financija u Hrvatskoj, Njemačkoj i Nizozemskoj.

Ključne riječi: financiranje političkih stranaka, financiranje predizbornih kampanja, regulacija stranačkog financiranja, regulativne agencije i političke financije

Uvod

Financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja u Hrvatskoj opetovano dolazi na dnevni red dnevnog tiska, specijaliziranih emisija u elektroničkim medijima ili pak rasprava na okruglim stolovima neposredno pred parlamentarne, predsjedničke ili lokalne izbore, ili netom nakon što završe ti oblici izražavanja demokratske volje građana. Nakon toga u pravilu slijedi smanjenje interesa javnosti za te teme, osim ako ih ne prate kakvi skandali vezani uz primanje novca u kofere stranačkih i

* *Hrvoje Mataković*, doktorski student na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, doktorski studij "Hrvatska i Europa".

** *Zdravko Petak*, izvanredni profesor na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, na predmetima Javne politike, Posebne javne politike, Europeizacija javnih politika i Teorija ekonomske politike.

nestranačkih kandidata. Zbog toga se može reći da je financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja tijekom vremena postalo jednim od središnjih načina senzibiliziranja javnosti za teme iz demokratskog političkog života. Međutim, najčešće izostaje rasprava o reguliranju političkih financija, o institucionalnim aranžmanima na temelju kojih se regulira prihodna i rashodna strana proračuna stranačkih i nestranačkih kandidata na izborima. Pozornost se javnosti u pravilu usmjerava na podatke o tome koliko je tko dao pojedinim strankama ili kandidatima, koliko je tko potrošio, što je bila temeljna značajka medijskih rasprava i tijekom predizborne kampanje za posljednje predsjedničke izbore, održane krajem 2009. i početkom 2010. godine. U znatno se manjoj mjeri raspravljalo o primjerenosti pojedinih institucionalnih rješenja koja reguliraju pitanje financiranja izbora, premda bi upravo takva rasprava mogla potaknuti povećanje transparentnosti financiranja politike i demokratskog nadzora nad tim aspektom političkog života.

Takav pristup financiranju stranaka i izbora u raskoraku je sa zahtjevima za sustavnom regulacijom tog pitanja, što je dio nastojanja koja su u Hrvatskoj na djelu već desetak godina.¹ Takvim nastojanjima naročito je doprinijela inicijativa *Hrvatskog pravnog centra* iz 2001. godine, koja je okupila skupinu sveučilišnih nastavnika (politologa, pravnika, filozofa) na izradi prijedloga zakona o političkim strankama. Važan dio napora te radne skupine, pod vodstvom profesora Ivana Prpića, odnosio se na izradu prijedloga zakonskih odredbi o financiranju političkih stranaka.² Usporedo s time objavljen je i inicijalni broj znanstvenih radova o financiranju stranaka i izbora u znanstvenoj i stručnoj periodici. Literatura o financiranju političkih stranaka postala je na taj način, u samo nekoliko godina, razmjerno dobro pokrivenim područjem, premda još uvijek bez prijevoda temeljnih radova o tom pitanju na hrvatski jezik.

Bez pretenzije da ističemo sve dimenzije financiranja političkih stranaka i izbora koje su istaknute u tim radovima, naglasit ćemo samo dva, vjerojatno i temeljna zaključka do kojih je došla domaća literatura posvećena toj temi. Prvo, ne postoji neko općenito, normativno pravilo o tome na koji je način najbolje financirati političke stranke i izbore. Ne može se naime pokazati da je sustav financiranja stranaka privatnim novcem bolji od financiranja iz državnog proračuna i obrnuto. Razlike koje u tom pogledu postoje među zemljama valja dominantno pripisati političkoj

¹ Sve do početka 2000. godine nije postojala relevantna literatura, knjige ili članci u relevantnoj znanstvenoj periodici, posvećena temi financiranja stranaka i izbora. Praktično se nije moglo naći na sustavne radove domaćih politologa ili pravnika o političkim financijama, jednako kao što nije postojala niti odgovarajuća prijevodna literatura o tom pitanju.

² Cjeloviti materijali te skupine, prijedlog zakona te popratni znanstveni radovi o regulaciji političkih stranaka objavljeni su u zborniku radova pod naslovom *Država i političke stranke*. Vidi Prpić (2004).

tradiciji i prevladavajućim obrascima političke kulture, te načinima na koje različite političke zajednice osmišljavaju i provode javne politike. U anglosaksonskom svijetu, primjerice, gotovo u potpunosti dominira financiranje stranaka iz privatnih izvora, poput plutokratskog financiranja i korporativnih donacija. Za razliku od toga u većini zemalja kontinentalne Europe dominira javno financiranje, zasnovano na dotacijama iz državnog proračuna, premda i različiti oblici privatnog financiranja imaju velik značaj. No od toga pravila postoje izuzeci, jer se primjerice u Nizozemskoj stranke prije svega financiraju iz privatnih izvora.

Drugo, u radovima je ukazano na standarde dobre prakse, kao i na važnost reguliranja financiranja političkih stranaka i izbora. Pokazalo se naime da, s jedne strane, postoje sustavi *dobre prakse*, u kojima često ne postoje nikakve zakonske podloge za regulaciju političkih financija. Neovisno o tome, stranke i kandidati se pridržavaju uobičajenih demokratskih pravila o transparentnosti tog aspekta demokratskog života. Takvi primjeri važe praktično u svim skandinavskim zemljama i Švicarskoj. S druge pak strane, pokazalo se da je za sustav financiranja politike presudna kvaliteta njegove regulacije, u čemu presudnu ulogu ima postojanje neovisne provedbene agencije koja ima mogućnost provođenja sankcija.³ U nastavku rada će se pokazati da je upravo taj element regulacije financiranja presudan, ne samo zbog mogućnosti sankcioniranja ponašanja kojim se krše temeljna pravila financiranja politike već i zbog jednoznačnog utvrđivanja pravila u financiranju kojih se valja pridržavati. Upravo se taj element regulacije pokazao najslabijom točkom regulacije političkih financija u Hrvatskoj, što je došlo do izražaja i tijekom posljednjih predsjedničkih izbora krajem 2009. i početkom 2010.

Regulacija financiranja političkih stranaka i izbora

Regulacija financiranja političkih stranaka i predizbornih kampanja odnosi se u osnovi na četiri vrste institucionalnih aranžmana pomoću kojih se regulira uloga novca u političkom životu neke zajednice. Riječ je o svojevrsna četiri stupa pomoću kojih su, u pravnom smislu, određeni stranački rashodi, prihodi, pravila transparentnosti i pravila o provođenju institucionalnih ograničenja (Nassmacher, 2006). Prvi stup odnosi se na zabranu pojedinih vrsta potrošnje, poglavito vezano uz oglašavanje u elektroničkim medijima te na ograničenja visine moguće potrošnje tijekom predizbornih kampanja. Drugi stup regulira zabrane pojedinih vrsta stranačkih

³ Karl-Heinz Nassmacher, vodeći njemački politolog koji se bavi pitanjem financiranja stranaka i izbora, smatra da se dobar model političkih financija mora zasnivati na tri bitna kriterija: na makar djelomičnom javnom financiranju, na obvezi cjelovitog objavljivanja podataka o financiranju od strane stranaka i kandidata te na postojanju neovisne, provedbene agencije koja se bavi regulacijom financiranja izborne utakmice. Vidi Nassmacher (2003a: 13).

dohodaka, poput anonimnih donacija ili pak novca koji mogu davati korporacije, ali se odnosi i na visinu donacija koje nisu zabranjene. Osim toga ovaj stup regulira i način dobivanja različitih vrsta proračunskih donacija, poreznih olakšica koje mogu ostvariti pojedinačni donatori, te pitanje neizravnih dotacija, poput prava na oglašavanje u elektroničkim medijima. Treći stup regulira pitanje transparentnosti političkih financija, pri čemu se jedan aspekt tog problema odnosi na javno objavljivanje identiteta pojedinačnih donatora, a drugi na izvještavanje stranaka i kandidata o ukupnim iznosima sredstava koja su primili. I na kraju, četvrti stup zahvaća pravila o provođenju regulacije kojima se utvrđuju načini praćenja i nadzora stranačkog novca, oblici sankcioniranja ponašanja koje nije u skladu s pravilima, te utvrđuje postojanje provedbene agencije zadužene za provođenje te vrste aktivnosti.

U suvremenoj literaturi o političkim financijama postoje brojna komparativna istraživanja načina na koji se provodi regulacija spomenutih pitanja u pojedinim zemljama (Alexander/Shiratori, 1994; Austin/Tjernström, 2003; Gunlicks, 2000; Nassmacher, 2001; Biezen, 2004; Biezen/Kopecký, 2007). Opseg primjene navedenih četiriju stupova jako se razlikuje od zemlje do zemlje, no ipak se naziru određene pravilnosti. Promotri li se, primjerice, praksa regulacije u europskim zemljama, pokazalo se da samo u skandinavskim zemljama i Švicarskoj ne postoji posebna zakonska regulativa o stranačkom financiranju, te da se frekvencija primjene pojedinih regulativnih instrumenata jako razlikuje. U vrlo sustavnoj analizi 33 europske zemlje Ingrid van Biezen (2004) uključila je razmatranje šest regulativnih instrumenata: postojanje zakona o financiranju stranaka i kampanja, obvezu javnog objavljivanja izvora financiranja, ograničenje privatnih donacija, ograničenja ili zabrane donacija korporacija, ograničenja ili zabrane stranih donacija i ograničenje rashoda redovitog funkcioniranja i/ili rashoda vezanih za predizborne kampanje. Njezino je istraživanje pokazalo da u samo 4 zemlje nije postojala zakonska regulativa o financiranju stranaka i kampanja (Finskoj, Norveškoj, Švedskoj i Švicarskoj), u zemljama u kojima općenito postoji izrazito niska razina korupcije usporedo s visokom etikom odgovornosti kada je riječ o novcu koji ulazi u javnu sferu. Kod narednog instrumenta, obveze javnog objavljivanja izvora, situacija je gotovo identična, te takva obveza nije postojala samo u 3 zemlje (Albanija, Luxemburg, Švicarska). U dvjema od prethodno spomenutih skandinavskih zemalja u kojima ne postoji zakonska regulacija financiranja političkih stranaka takva je obveza postojala (Norveška, Švedska), dok o jednoj autorica nije posjedovala precizne podatke (Finska). Pokazalo se da je obveza javnog prikazivanja izvora financiranja postala nekom vrstom europske stečevine, koju ne prakticiraju samo dvije praktički najrazvijenije europske zemlje, Luxemburg i Švicarska, izuzme li se, dakako, sasvim specifičan slučaj Albanije, u kojoj se nepostojanje obveze jav-

nog prikazivanja izvora financiranja može pripisati nedostatnoj razini demokratskog razvoja.⁴

Od preostala četiri instrumenta regulacije u većini zemalja primjenjuje se samo još ograničenje, odnosno, zabrana financiranja iz inozemstva (ukupno u 21 od promatrane 33 zemlje). Svi ostali instrumenti primjenjuju se u manjini europskih zemalja. Tako se, primjerice, samo u 14 zemalja primjenjivao neki oblik ograničavanja privatnih donacija, u jednoj zemlji ograničenje rashoda, a samo u 11 zemalja ograničenje ili zabrana donacija korporacija. To drugim riječima znači da dominantna praksa reguliranja političkih financija u europskim zemljama uključuje postojanje neke vrste zakona o financiranju političkih stranaka, obvezu javnog objavljivanja izvora financiranja i ograničavanje financiranja iz inozemstva. Sve ostale vrste institucionalnih aranžmana stvar su specifičnih nacionalnih praksi reguliranja, s time da se u većini razvijenih demokracija zapadne i sjeverne Europe ne ograničavaju iznosi privatnih donacija ili pak mogućnost financiranja od strane korporacija. Izuzetak predstavljaju, *de facto*, samo Belgija i Francuska u kojima postoje zabrane korporacijama da daju novac strankama i neovisnim kandidatima, jednako kao što postoje i ograničenja na gornje iznose koje mogu davati u te svrhe. No većina demokracija Južne, te Istočne Europe, primjenjuje upravo takve oblike regulacije (Biezen, 2003a).

U kakvu je odnosu sustav političkih financija u Hrvatskoj s obzirom na dominantne modele financiranja, te u kakvu je odnosu hrvatska praksa u političkim financijama spram prethodno naznačenih načela dobre prakse u financiranju stranaka i izbora, pokušat ćemo prikazati usporednom analizom hrvatskog, njemačkog i nizozemskog sustava. Usporedit ćemo ga dakle sa sustavima koji se u podjednakoj mjeri oslanjaju na financiranje iz proračuna i privatnih izvora (Njemačka) i sustavima koji se dominantno financiraju iz privatnih izvora (Nizozemska). Sustav političkih financija u Hrvatskoj naime izrazito se odlikuje snažnim oslanjanjem na proračunska sredstva, pa će ga zbog toga biti zahvalno usporediti sa sustavima koji imaju nešto drukčije izvore financiranja. Sustav snažnog oslanjanja na proračun karakterističan je, uostalom, i za sve tranzicijske zemlje Srednje i Istočne Europe (Ikstens, 2002; Walecki, 2003), s time da je značajka hrvatskog sustava možda u tome što je oslanjanje na tu vrstu izvora veće nego u spomenutim zemljama, te u pravilu predstavlja više od osamdeset posto redovnih stranačkih financija. Situacija je nešto drukčija kada je u pitanju financiranje predizbornih kampanja, kada stranke nastoje privući u stranačke fondove i značajniji udio novca iz privatnih izvora,

⁴ O činjenici da postojanje obveze javnog prikazivanja izvora financiranja ne treba nužno uključivati postojanje zakona o financiranju stranaka i predizbornih kampanja, na primjeru Švedske, vidi u: Petak (2007: 144).

jednako kao i kod predsjedničkih izbora u kojima se pojavljuje veći broj neovisnih kandidata (Petak, 2010).

Regulacija financiranja stranaka i izbora, inače, dio je opće regulacije političkih stranaka koja uključuje više područja: regulaciju stranačkih aktivnosti, regulaciju financiranja stranačke organizacije te regulaciju pitanja vezanih uz stranačku ideologiju, “i to putem javnog prava, uključujući i ustav” (Biezen/Kopecký, 2007: 239). Od svih navedenih, regulacija financiranja političkih stranaka smatra se najproblematičnijim područjem jer je povezana s više kompleksnih i problematičnih pitanja: primjerice, kako izabranim dužnosnicima povjeriti da donose regulativu u području koje se toliko jako tiče njihovih vlastitih interesa (Scarrow, 2004: 653).

Premda je krajem 20. stoljeća “regulacija uloge novca u politici postala središnje pitanje političkih agendi širom svijeta” (Casas-Zamora, 2005: 16) to nije oduvijek bilo tako. Prva pravila koja su postavila određene standarde financiranja predizbornih kampanja i koja su zabranjivala stanovite načine ponašanja tijekom izborne borbe nastala su već u 19. stoljeću i prvenstveno su se odnosila na kandidate a primjenjivala su se na razini izbornih jedinica – tijekom vremena fokus regulacije preselio se s lokalnih izbora na nacionalne te s kandidata na političke stranke (Souza, 2005: 5). Unatoč tim relativno ranim regulatornim pokušajima, u većini zemalja sustavnija regulacija financiranja izbora i stranaka započela je tek u sedamdesetim i osamdesetim godinama 20. stoljeća: jedini je izuzetak Švedska gdje proces regulacije započinje još u šezdesetim godinama (Petak, 2001: 33). Većina europskih država poduzela je značajne legislativne aktivnosti u posljednjih nekoliko godina kako bi regulirala praksu financiranja političkih stranaka. Čak je i Velika Britanija, uobičajeno nesklona interveniranju, nedavno uvela legalistički i regulatorni pristup tom pitanju, i na taj način značajno izmijenila sustav stranačkog financiranja u kojem je ono do tada u velikoj mjeri bilo neregulirano (Biezen, 2003: 12). Možemo pronaći i slučajeve u kojima postoje trendovi suprotni regulaciji: primjerice, u Švicarskoj gotovo da i ne postoji regulacija stranačkog financiranja. Unatoč tome do sada je zabilježeno vrlo malo skandala vezanih uz financiranje političkih stranaka.⁵

Regulacija stranačkog financiranja: primjer Hrvatske

Ustav Republike Hrvatske (NN 41/01) ne sadrži definiciju političke stranke, već u članku 6 iznosi samo načelne odredbe prema kojima je “osnivanje političkih stranaka slobodno” te još navodi da “unutarnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti sukladno temeljnim ustavnim demokratskim načelima”. Detaljnije određenje i uređenje političkih stranaka prepušta se zakonu (“zakon uređuje položaj i financiranje

⁵ Vidi *Enforcement of political party funding regulations – Lessons from Western Europe, Conference report*, 2005: 3.

političkih stranaka”). Ističe se stavak 3 navedenog članka kojim se propisuje da “stranke moraju javno polagati račun o porijeklu svojih sredstava i imovine”.

Unatoč ustavnim odredbama, političke financije u Republici Hrvatskoj dugi niz godina bile su regulirane na sasvim neadekvatan način. Prvi zakonski akt koji je regulirao političke stranke bio je Zakon o političkim organizacijama (NN 19/90, 28/90, 59/90 i 2/91) donesen 1990. godine. Zakon o političkim organizacijama stranačke financije spominje u tri članka na deklarativan i usputan način. Zakon o političkim strankama (NN 76/93, 111/96, 164/98, 36/01) regulirao je neka općenitija pitanja poput osnivanja stranke, njezina statuta, prestanka rada stranke dok je financiranje političkih stranaka reguliralo samo 6 od ukupno 32 članka Zakona. Odredbe tih 6 članaka napisane su vrlo šturo i općenito a jedina konkretna odredba koja se odnosi na stranačko financiranje nalazi se u članku 19 kojim se određuje način obračunavanja financijskih transfera koji se doznaju na stranačke račune iz državnog proračuna. “Ostali članci zakona su posve općeniti i u njima nije sadržana nikakva konkretna regulacija stranačkih financija” (Petak, 2005a: 82), a “glavna prepreka u regulaciji političkih financija u Hrvatskoj” bilo je “nepostojanje bilo kojeg oblika obveze objavljivanja” prihoda i rashoda političkih stranaka (Petak, 2003: 68). Zabrinjavajuće je što je provođenje ovoga Zakona uglavnom izostalo, pa čak i kod odredbi koje su bile sasvim jasne, bez obzira na to što su odredbe Zakona “pisane kao *ius cogens*, dakle kao striktno obvezujuće pravo” (Kregar/Marko, 2004: 88). Između svih stranaka u Hrvatskoj postojao je svojevrsan prešutni sporazum o izbjegavanju ove teme i one su se “sustavno oglašivale na zahtjeve za potrebom adekvatnijeg reguliranja ove materije” (Mataković, 2007b: 6) koji su dolazili od strane nevladinih organizacija.⁶

Stranačke financije, u jednom svojem dijelu, reguliraju se i Zakonom o izboru zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 109/00, 59/03, 69/03) te Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne regionalne samouprave (NN 33/01). Jedina konkretna odredba u Zakonu o izboru zastupnika u Hrvatski sabor koja se tiče financiranja promidžbe nalazi se u članku 31: “Svaka politička stranka koja je istakla liste za izbor zastupnika u Sabor dužna je do početka izborne promidžbe objaviti okvirne podatke o visini i izvoru vlastitih sredstava koja namjeravaju potrošiti za izbornu promidžbu”. Ova odredba, kao i većina ostalih odredbi o stranačkim financijama, ostala je mrtvo slovo na papiru kojeg se nitko nije pridržavao: primjerice, na izborima 2000. godine ove podatke objavila je jedino koalicija SDP-HSLS (Kregar/Marko, 2004: 89). Sadržajni nedostaci ovoga Zakona su brojni:

⁶ Godine 2004. u okviru projekta “Država i političke stranke” koji je vodila udruga Hrvatski pravni centar izrađen je prijedlog Zakona o političkim strankama, a 2006. godine udruga Transparency International Hrvatska, u suradnji sa stručnjacima sa Sveučilišta u Zagrebu (Fakultet političkih znanosti i Pravni fakultet) izradila je nacrt prijedloga Zakona o financiranju političkih stranaka i izborne promidžbe.

Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor ne sadrži odredbe o ograničenju stjecanja prihoda, o ograničenju visine troškova predizborne kampanje, a također ne postoji obveza objavljivanja cjelovitog i detaljnog financijskog izvješća nakon izbora. Zakon nije predvidio ni tijelo koje bi nadziralo financiranje predizborne kampanje. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne regionalne samouprave još je šturiji od Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor: osim što se na njega odnose svi gore navedeni nedostaci Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor, on ne sadrži ni odredbu o obvezi objavljivanja visine sredstava koja se namjeravaju potrošiti u kampanji.

Nakon značajnog pritiska međunarodne zajednice i nevladina sektora Sabor je krajem 2006. godine usvojio Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/07). Ovim Zakonom prvi su put regulirani: članarine i dobrovoljni prilozi, anonimni dobrovoljni prilozi, dobrovoljni prilozi iz inozemstva, zabranjeni izvori financiranja, a regulirana je i zabrana pritisaka i obećanja te zabrana davanja donacije preko treće osobe.

Unatoč tome ovaj zakon ne sadrži brojne odredbe koje su uobičajene u ovakvom tipu zakona u zemljama stabilne demokracije, ali i u tranzicijskim zemljama. Najveća mana ovoga Zakona jest da uopće ne regulira predizbornu kampanju mada se odredbe o predizbornoj kampanji, napisane po uzoru na najbolja svjetska iskustva, nalaze u Nacrtu Zakona o financiranju političkih stranaka i izborne promidžbe koji je izradila, te uputila svim relevantnim javnim tijelima, nevladina organizacija Transparency International Hrvatska.⁷ Zakonodavac ih je sasvim jednostavno mogao inkorporirati u novodoneseni Zakon ali “očito da za to nije postojala politička volja” (Mataković, 2007b: 7).

Zakonom o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, kako je navedeno u članku 1, uređuju se “način i uvjeti stjecanja sredstava za djelovanje političkih stranaka te nadzor i transparentnost stjecanja i trošenja sredstava”. Prema odredbama članka 2 ovoga Zakona, političke stranke su definirane kao neprofitne udruge, što nipošto nije prikladna definicija jer se “političke stranke bitno razlikuju od udruga kojima nije cilj osvajanje mandata na izborima i sudjelovanje u političkoj vlasti” (Jelušić, 2006: 1). Političke su stranke prije svega “političke organizacije i ne mogu se definirati kao neprofitne udruge, jer se pod tim pojmom podrazumijevaju udruge građana bilo koje vrste kojima nije svrha stjecanje dobiti, već zadovoljavanje interesa svojega članstva” (Jelušić, 2007a: 25).

Političke stranke, kako propisuje Zakon u članku 2, mogu “radi ostvarivanja svojih političkih ciljeva stjecati prihode od članarine, dobrovoljnih priloga (donaci-

⁷ Vidi Nacrt Zakona o financiranju političkih stranaka i izborne promidžbe u: Mataković, 2007c: 92-122.

ja), izdavačke djelatnosti, prodaje propagandnog materijala, organiziranja stranačkih manifestacija, od imovine u svojem vlasništvu, te iz drugih zakonom dopuštenih izvora”. Osim navedenoga “političke stranke mogu se financirati iz sredstava državnog proračuna, kao i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave”. Ovdje Zakon uglavnom slijedi odredbe Zakona o političkim strankama (članke 18 i 19), ne uvodeći značajne novosti u kategorije za stjecanje prihoda, ali uvodi novost kada u članku 2 izrijekom navodi da sva navedena financijska sredstva “politička stranka može koristiti isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih programom i statutom političke stranke”. U ovome članku također je navedena odredba “prema kojoj se zabranjuje trošenje financijskih sredstava za osobne potrebe, čime se želi onemogućiti zloraba stranačkih sredstava u privatnom interesu pojedinaca u političkoj stranci” (Jelušić, 2007a: 25-26).

Zakon pod pojmom članarine razumijeva “redoviti novčani iznos što ga član političke stranke plaća na način i pod uvjetima utvrđenima statutom ili drugim aktom političke stranke” (čl. 3). Dobrovoljnim priložima (donacijama), u smislu Zakona, smatraju se “povremene ili redovite uplate kojima fizičke ili pravne osobe dobrovoljno daju novac političkoj stranci u iznosu većem od iznosa članarine, kao i pružanje usluga ili davanje proizvoda političkoj stranci bez naplate”. Za donacije koje se političkoj stranci daju u obliku određenih proizvoda ili usluga, donatori se obvezuju “izdati račun na kojem će biti naznačena tržišna vrijednost darovanog proizvoda ili usluge te na kojem je naznačeno da glasi na političku stranku i da ne podliježe naplati”. Zakon političkim strankama propisuje obvezu da vode evidenciju o primitku članarina i donacija te da izdaju potvrde o primitku navedenih sredstava.

Ukupan iznos donacija fizičke osobe jednoj političkoj stranci ne smije prelaziti 90.000 kuna u jednoj kalendarskoj godini, a ukupan iznos donacija pravne osobe ne smije biti veći od 1.000.000 kuna. Ovdje je zakonodavac izuzetno pogodovao pravnim osobama ostavivši im mogućnost da strankama doniraju tako visok iznos. Primjerice, u Nacrtu Zakona o financiranju političkih stranaka i izborne promidžbe koji je izradila Transparency International Hrvatska predložen je godišnji limit na 500.000 kuna za pravne osobe. Tako visok iznos donacije od strane pravne osobe nisu predvidjeli niti zakonodavci u zemljama u našem okruženju: primjerice u BiH⁸ u kalendarskoj godini pravna osoba ne može političkoj stranci dati prilog veći od osam prosječnih plaća, a u Sloveniji⁹ veći od deset prosječnih plaća, dok je u Srbiji¹⁰ taj iznos ograničen na 100 prosječnih mjesečnih za-

⁸ Zakon o finansiranju političkih stranaka, *Službeni glasnik BiH*, 49/00.

⁹ Zakon o političnih strankah, *Uradni list Republike Slovenije*, 62/94, 13/98, 70/00, 51/02.

¹⁰ Zakon o finansiranju političkih stranaka, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 72/03, 75/03.

rada.¹¹ Ako kao mjerilo uzmemo prosječnu plaću od 5.000 kuna, tada bismo mogli zaključiti da u Hrvatskoj pravne osobe mogu političkoj stranci donirati iznos u protivrijednosti od 200 prosječnih plaća, što predstavlja značajno odstupanje od rješenja koja su usvojile zemlje u regiji.

Jedna od pozitivnih novina ovog Zakona jest zabrana primanja donacija iz anonimnih izvora (članak 5) jer se time “izbjegava mogućnost nesmetanog zaobilaženja navedenih ograničenja u visini iznosa dobrovoljnih priloga koje bi inače anonimni uplatitelji mogli premašiti” (Jelušić, 2007a: 26). Iznose donacija koji su viši od 90.000 odnosno 1.000.000 kuna, kao uplate dobrovoljnih priloga od anonimnih izvora, političke stranke dužne su prijaviti Državnom uredu za reviziju i poreznoj upravi “te uplatiti u korist državnog proračuna, najkasnije u roku osam dana od dana primljene uplate”.

Značajna sredstva političke stranke u Hrvatskoj dobivaju iz javnih izvora. “Sustav političkih financija u Hrvatskoj nedvojbeno pripada kontinentalnom modelu financiranja politike” (Petak, 2005b: 39-40), a karakterizira ga financiranje stranaka iz državnog proračuna: ovakav sustav primjenjuju sve tranzicijske zemlje Srednje i Istočne Europe.¹² Sredstva za redovito godišnje financiranje političkih stranaka, kako se propisuje člankom 7 Zakona, osiguravaju se u državnom proračunu Republike Hrvatske u iznosu od 0,056% sredstava tekućih izdataka proračuna iz prethodne godine: time je zadržana ista razina financiranja iz državnog proračuna koja je postojala u Zakonu o političkim strankama.¹³ Pravo na financiranje iz sredstava državnog proračuna imaju političke stranke koje imaju najmanje jednog zastupnika u Hrvatskom saboru, a navedena sredstva raspoređuju se tako da pojedinoj političkoj stranci pripadaju sredstva razmjerno broju zastupnika u trenutku konstituiranja Hrvatskoga sabora (čl. 9, st. 1).

Sve do donošenja Zakona o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata političke stranke nisu bile ograničavane u stjecanju prihoda – Zakon o političkim strankama u vezi s tim pitanjem bio je prilično liberalan. Iako liberalniji pristup stranačkim financijama ima svoje prednosti, hrvatskom zakonodavstvu nedostajale su odredbe koje bi stranačko i izbornu natjecanje učinile pravednijim i transparentnijim (Ikstens/Smilov/Walecki, 2002: 30). Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata donio je nekoliko značajnih novosti i poboljšanja u odnosu na prethodna zakonska rješenja: primjerice, članak 15 tak-

¹¹ Za razliku od Srbije u BiH i Sloveniji zakon ne pravi razliku između donacija fizičkih i pravnih osoba već se ove odredbe odnose na obje kategorije donatora. Za detaljniji pregled financiranja političkih stranaka u regiji vidi: Mataković, 2007a: 14-20.

¹² Vidi Ikstens/Smilov/Walecki, 2002; Walecki, 2003.

¹³ Vidi članak 19 Zakona o političkim strankama.

sativno navodi zabranjene izvore financiranja političkih stranka. Prvi su navedeni potencijalni donatori iz inozemstva (strane države, političke stranke i pravne osobe), a osim toga stranke ne smiju primati donacije niti od domaćih “državnih tijela, javnih poduzeća, pravnih osoba s javnim ovlastima i trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države ili jedinice lokalne samouprave te drugih pravnih osoba” u kojima država ima većinsko vlasništvo te od javnih i drugih ustanova u vlasništvu države. Zakonom se ne precizira što znači “većinsko vlasništvo” države ili jedinice lokalne samouprave – može se pretpostaviti da se mislilo na udio veći od 50%, čime je zakonodavac ponovno, kao i u slučaju visine donacija od strane pravnih osoba, pogodio donatorima i strankama, s obzirom na to da se u Nacrtu Zakona koji je izradila Transparency International Hrvatska nalazi restriktivnija odredba od “25% ili više udjela” države ili lokalne samouprave u vlasničkoj strukturi poduzeća. U Srbiji je, primjerice, na snazi još restriktivnija odredba po kojoj se zabranjuju donacije strankama od strane “ustanove i poduzeća sa učešćem državnog kapitala, bez obzira na visinu učešća”.¹⁴

Stranke ne smiju donirati niti sindikati (iako je to u nekim zemljama sasvim uobičajeno, primjerice, u Velikoj Britaniji), udruge poslodavaca, religijske zajednice, neprofitne udruge te “udruge, zaklade i fondacije koje zastupaju ili predstavljaju državni dužnosnici ili dužnosnici lokalne samouprave”. Jedna vrlo pozitivna novina ovoga Zakona jest to što stranke ne smiju financijski potpomagati niti fizičke i pravne osobe “protiv kojih se vodi postupak za naplatu dospjelih, a nepodmirenih obveza prema Republici Hrvatskoj, odnosno prema jedinici lokalne samouprave”.

O regulaciji rashoda Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata sadrži samo jednu odredbu: u članku 2 izrijekom se navodi da sva financijska sredstva koja stekne politička stranka “može koristiti isključivo za ostvarenje ciljeva utvrđenih programom i statutom političke stranke”. Posebno se ističe odredba iz stavka 3 istoga članka prema kojoj se zabranjuje trošenje financijskih sredstava za osobne potrebe, čime se želi spriječiti korištenje stranačkih sredstava u privatnom interesu pojedinaca u političkoj stranci (Jelušić, 2007a: 25-26). Ni ovaj Zakon, a niti ostatak izbornog zakonodavstva Republike Hrvatske ne propisuju nikakva ograničenja glede najvišeg iznosa koji se može utrošiti u predizbornoj kampanji, iako je zaista nužno ograničiti ta sredstva na “iznos koji će biti funkcionalno, gospodarski i etički prihvatljiv, imajući u vidu socijalni trenutak tranzicije u kojem se hrvatsko društvo i njegovo gospodarstvo danas nalazi” (Jelušić, 2007b: 132). Ne smije se zaboraviti da izostanak takvih ograničenja potiče komercijalizaciju predizbornih kampanja i značajno povisuje njihovu cijenu, pa su stoga političke stranke prisiljene da se za pomoć obraćaju donatorima i na taj način postaju ovisne o njima

¹⁴ Čl. 6 Zakona o financiranju političkih stranaka.

(Kregar/Marko, 2004: 98). Želeći se biračima i potencijalnim glasačima prikazati kao skromni i štedljivi u skladu s ozbiljnošću gospodarske situacije u Hrvatskoj, političke stranke i predsjednički kandidati opetovano su “krivo i barem manjkavo prikazivali sredstva koja su utrošili u izbornoj promidžbi” (Jelušić, 2007b: 131).

Nadzor nad stranačkim financijama reguliran je četirima člancima Zakona. Političke stranke dužne su, prema članku 18 Zakona, “voditi poslovne knjige i podnositi financijska izvješća na način koji je utvrđen propisima o vođenju računovodstva neprofitnih organizacija”. U članku 19 izrijekom se navodi da su stranke “dužne javno prikazati porijeklo i način utroška sredstava” koja su prikupile tijekom jedne godine. Praćenje prihoda koje političke stranke dobivaju od članarina i donacija olakšano je odredbama Pravilnika o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda o primitku članarina i dobrovoljnih priloga (donacija) (NN 26/07) i trebalo bi doprinijeti transparentnosti stranačkih financija. Završni račun i financijsko izvješće u kojem se detaljno navode izvori prihoda, donatori te podaci o aktivnostima za koje su sredstva utrošena političke stranke trebaju dostaviti Državnom uredu za reviziju i Poreznoj upravi “na način i u roku predviđenom za financiranje neprofitnih organizacija”: sukladno Uredbi o računovodstvu neprofitnih organizacija (čl. 17, st. 4) rok za dostavu je kraj veljače (za prethodnu godinu). Članak 19 stavak 3 Zakona propisuje da su završni račun i financijsko izvješće “javni dokumenti i objavljuju se na *web* stranici¹⁵ političke stranke”. Ova odredba Zakona je dvojben, u prvom redu stoga što je odabrala isključivo ovaj prilično neuobičajeni instrument (mrežne stranice) za objavu završnog računa i financijskog izvješća, a nejasno je i zašto nisu odabrane *Narodne novine*, službeno glasilo Republike Hrvatske.¹⁶ S druge strane, Zakon ne precizira rok u kojem političke stranke trebaju na mrežnim stranicama objaviti financijska izvješća, pa se u 2007. godini, tj. prvoj godini primjene ovoga Zakona događalo da su stranke izvješća objavljivale tek u svibnju iako su ih, zbog obveza iz Uredbe o računovodstvu neprofitnih organizacija (NN 112/93), sastavile već krajem veljače. Zakon šuti o strankama koje nemaju mrežnu stranicu te je nejasno gdje će takve stranke objavljivati svoja izvješća – ova odredba postaje još bizarnija ako se uzme u obzir da zakonski nije propisano da političke stranke moraju imati mrežne stranice, ali je propisano (člankom 21 ovoga Zakona) da mogu biti kažnjene ako na taj način “javno ne prikažu porijeklo i način utrošenih sredstava”.

Nadzor nad financijskim poslovanjem političke stranke, kako se propisuje člankom 17 Zakona, provode Državni ured za reviziju i Porezna uprava. Nije jasno

¹⁵ Nije jasno zašto Zakon umjesto “*web* stranice” ne koristi izraz “mrežne stranice”, koji je više u duhu hrvatskog jezika.

¹⁶ Primjerice, slično izvješće u BiH se objavljuje u *Službenom glasniku BiH*, u Sloveniji u *Uradnom listu Republike Slovenije*, a u Srbiji u *Službenom glasniku Republike Srbije*.

zašto je zakonodavac i dalje insistirao da nadzor provodi Državna revizija kad se to tijelo pokazalo nesposobnim za provođenje adekvatnog nadzora nad stranačkim financijama s obzirom na to da Državna revizija “nijednom do jeseni 2002. godine nije izvršila financijsku kontrolu poslovanja stranaka” (Kregar/Marko, 2004: 88). Prema riječima glasnogovornice Državnog ureda za reviziju iz prosinca 2001. godine, financijski je nadzor nad političkim strankama izostao jer “imaju pune ruke posla oko revizije pretvorbe i privatizacije” (Jelušić, 2001: 1375). Umjesto očekivane otvorenosti postupanja, nadzor nad stranačkim financijama ponovo preuzimaju “državna tijela koja djeluju u relativnoj zatvorenosti postupka” (Kregar/Marko, 2004: 88).

U Nacrtu Zakona o financiranju političkih stranaka i izborne promidžbe koji je izradila Transparency International Hrvatska predviđa se obveza da financijska izvješća, prije nego što se dostave nadležnim državnim tijelima, pregledava te ovjerava neovisna, ovlaštena revizorska tvrtka. Iako slično rješenje poznaje i njemački Zakon o političkim strankama¹⁷ te srbijanski Zakon o financiranju političkih stranaka (članak 16), hrvatski je zakonodavac i ovdje išao na ruku političkim strankama te ih je zapravo na neki način ohrabrio da se nastave baviti aktivnostima u “sivoj zoni”. Revizija godišnjih financijskih izvješća (te podataka o visini potrošenih sredstava u predizbornoj kampanji, o čemu Zakon također štiti) ublažila bi činjenicu da u Hrvatskoj ne postoji javna agencija za utvrđivanje vjerodostojnosti financijskih izvješća političkih stranaka, iako su na njezinu nužnost stručnjaci više puta upozoravali (Ikstens/Smilov/Walecki, 2002; Toplak, 2003; Petak, 2005a). Dosadašnja praksa u svijetu pokazala je da “takvu ulogu mogu obavljati isključivo neovisne javne agencije koje su u svojem djelovanju poduprte snažnim revizorskim potencijalom” (Petak, 2007: 138). Uspostavljanje takve agencije ostaje stoga glavnom zadaćom u reformiranju hrvatskog sustava političkih financija.

Na takav zaključak upućuju i preliminarna istraživanja financiranja predizborne kampanje tijekom predsjedničkih izbora 2009/2010. (Petak, 2010). Ukupni iznosi što su ih kandidati poslali Državnom izbornom povjerenstvu (tablica 1 na sljedećoj stranici) u neskladu su s troškovima oglašavanja (tablica 2 na str. 99) što su ih utvrdile neovisne agencije. Naime, na troškove oglašavanja treba dodati još minimalno 30 posto, a možda i 50 posto ostalih troškova – putni troškovi, promidžbeni materijal, ugovori o djelu, troškovi organiziranja koncerata i slično, tako da prijavljeni iznosi niza kandidata nisu do kraja vjerodostojni.

Nesrazmjeri u priloženim tablicama pokazuju da su pojedini kandidati samo na oglašavanje u medijima potrošili više nego što su prijavili Državnom izbornom povjerenstvu, da je struktura troškova posve netransparentna i neobrazložena, a kod

¹⁷ Vidi članke 29-31.

Tablica 1. Ukupni iznosi novca korištenog za financiranje predsjedničke kampanje, izbori 2009/2010. (u 000 kuna)

KANDIDAT	PRIHODI	RASHODI
Ivo Josipović	8.950	8.950
Milan Bandić	8.618	15.278
Nadan Vidošević	6.823	-
Andrija Hebrang	6.379	6.379
Dragan Primorac	3.853	3.853
Boris Mikšić	3.247	3.247
Vesna Pusić	1.977	-
Vesna Škare Ožbolt	1.057	-
Miroslav Tuđman	1.035	1.000
Damir Kajin	590	590
Slavko Vukšić	217	217
Josip Jurčević	171	171

IZVOR: Cjelovito izvješće o visini i izvorima sredstava koja su pojedini kandidati za predsjednika Republike Hrvatske koristili za financiranje izborne promidžbe, *Državno izborno povjerenstvo*, 1. veljače 2010.

pojedinih kandidata nije niti prikazana. Da bi se dobili vjerodostojni podaci o strukturi prihoda i rashoda koje su napravili pojedini kandidati, evidentno je da bi DIP trebao dobiti ingerencije provođenja financijske ekspertize. Među prijedlozima za novu *policy*-inicijativu u financiranju predizbornih kampanja stoga je posebno važno istaći problem reguliranja troškova stranaka i neovisnih kandidata. Iz kvalitete priloženih izvješća vidljivo je da takve odredbe praktično ne postoje. Problem pritom nije samo u ograničavanju troškova kampanje ili pak redovite aktivnosti političkih stranaka, već prije svega u utvrđivanju vjerodostojnosti učinjenih troškova. Utvrđivanje vjerodostojnosti prikazanih troškova pokazalo se stoga jednim od najvećih problema reguliranja političkih financija u Hrvatskoj i tijekom posljednje predsjedničke kampanje.

Zbog svega toga moralo bi postojati pravilo o tome da troškovi kampanje u medijima i ostalim oblicima promidžbe (kao što su, primjerice, stranački plakati) moraju biti dostupni neovisnom financijskom tijelu, bez obzira na to hoće li to biti DIP ili neka vrsta neovisne agencije. Takvo bi tijelo trebalo imati pravo i kapacitet da utvrdi stvarne troškove i javno ih objavi, čime bi transparentnost financiranja iz-

Tablica 2. Iznosi potrošeni na oglašavanje u medijima, 1. 11. 2009.-10. 1. 2010.
(u 000 kuna)

KANDIDAT	UKUPNO	TV	Novine i ostali tisak
Milan Bandić	12.840	5.978	6.862
Ivo Josipović	6.449	3.319	3.130
Dragan Primorac	5.276	4.815	461
Nadan Vidošević	4.120	2.155	1.965
Andrija Hebrang	3.730	2.115	1.615
Vesna Pusić	352	352	-
Miroslav Tuđman	282	282	-
Damir Kajin	206	199	7
Vesna Škare Ožbolt	174	174	-
Boris Mikšić	140	124	16
Josip Jurčević	60	60	-
Slavko Vukšić	35	28	7

IZVOR: IPSOS PULS, istraživanje dostavljeno GONG-u, siječanj 2010.

bornog procesa značajno porasla. Ako bi sve to bilo praćeno i visokim kaznama za krivo prikazivanje stvarnih troškova, sustav političkih financija u Hrvatskoj doživio bi značajnu demokratsku transformaciju.

Regulacija stranačkih financija – primjer Njemačke

Tijekom posljednjih pedesetak godina u Njemačkoj se opetovano raspravljalo o sustavu stranačkih financija i on se više puta mijenjao (Scarrow, 2004: 660); zakonska su se rješenja “kontinuirano dalje razvijala i usvajala sukladno potrebama” i promjenama u društvu (Cordes, 2003: 1). Odredbe kojima se regulira stranačko financiranje nalaze se u više zakonskih izvora: u Temeljnom zakonu, Zakonu o političkim strankama (*Parteiengesetz*), ključnim odlukama Saveznog ustavnog suda, a neke odredbe nalaze se i u Zakonu o porezu na dohodak (*Einkommensteuergesetz*) (Nassmacher, 2003: 118).

Njemačka teorija države dugo je razdvajala političke stranke od države. Ustavno-pravno priznavanje stranaka u Saveznoj Republici Njemačkoj uslijedilo je 1949. godine, donošenjem Temeljnog zakona koji je bio “za to vrijeme sasvim jedinstven te eksplicitan o pravima i dužnostima političkih stranaka”, pa je u članku 21 određena uloga političkih stranaka te je utvrđeno da one sudjeluju u formiranju političke

volje naroda. Temeljni zakon stranačke financije spominje na samo jednom mjestu. Tvorcima Temelnog zakona shvatili su da ekonomska moć ne bi smjela izravno utjecati na politički sustav (Morlok, 2004: 1); bojali su se neprihvatljivog političkog utjecaja velikih privatnih donatora, pa su stoga zahtijevali od stranaka da javno objave svoje prihode (članak 21 Temelnog zakona) jer bi se na taj način glasačima omogućilo da vide tko stoji iza političkih stranaka. Iako je bilo predviđeno da će se stranačke financije detaljnije regulirati u Zakonu o strankama, stranke se oklijevale s donošenjem tog zakona, istovremeno odbijajući javno objaviti svoje izvore financija, pogotovo velike donatore iz poslovnih krugova.¹⁸ U tom oklijevanju stranke su bile prilično uspješne s obzirom na to da je Zakon o strankama donesen tek 1967. godine, osamnaest godina nakon što na snagu stupio Temeljni zakon, i to isključivo zbog pritiska koji su dolazili od strane Saveznog ustavnog suda (Arnim, 2000: 203-204). Zakon iz 1967. godine "nije bio savršen" i imao je mnogo rupa, ali je izuzetno važno što je ustanovio načelo po kojem su državna potpora, detalji o odgovornosti i razina poreznih olakšica utemeljeni na postojećim zakonskim temeljima, za razliku od dotadašnjih financijskih aranžmana koji su sklapani na temelju međustranačkih dogovora, pa su tako oni postali subjektom sudskoga nadzora (Pulzer, 2002: 9). Od 1967. godine do danas Zakon o strankama mijenjan je više puta.¹⁹

Zakon prilično detaljno regulira članarine i dobrovoljne priloge. Prema članku 25 stavku 1 Zakona o političkim strankama, "stranke su ovlaštene primati donacije", ali donacije dane u gotovini ne smiju prelaziti 1.000 eura. Stranke ne mogu primati donacije od: javnih poduzeća, parlamentarnih frakcija, a također niti od političkih fondacija te nevladinih, humanitarnih i crkvenih fondacija ili udruženja. Isto tako zabranjene su donacije iz inozemstva, osim ako ne potječu od imovine njemačkih državljana ili od poduzeća koja su u većinskom vlasništvu Nijemaca. Stranke ne mogu primati donacije od poduzeća koja su u potpunom ili djelomičnom vlasništvu države (većem od 25%) te donacije veće od 500 eura "čiji se donator ne može utvrditi".

Zakon o političkim strankama u članku 25 stavku 3 samo spominje, ali ne regulira detaljnije tzv. "stranačke poreze". Stranački porezi uključuju plaćanja stranci od strane osoba koje su zahvaljujući stranačkoj podršci izabrane u razna tijela ili imenovane na određene položaje, a predstavljaju fiksni postotak njihovih plaća (Nassmacher, 2000: 254). Stranke opravdavaju stranački porez obrazloženjem da "zastupnici moraju honorirati svoj izbor u gremije" (Drysch, 1998: 89). Stranački

¹⁸ To dobro ilustriraju Schleth i Pinto-Duschinsky (1970: 27) kada, govoreći o troškovima predizbornih kampanja za savezne izbore 1949. i 1953. godine, tvrde kako je bilo "dostupno malo pouzdanih podataka" i da su postojali tek "nizovi novinarskih procjena, koje su se ponekad značajno razlikovale".

¹⁹ Za detalje vidi Scarrow, 2004: posebno 670-672.

se porezi izražavaju zajedno sa svim ostalim prihodima od članova (Nassmacher, 2000: 256) čime se zapravo prikrivaju u rubrici “doprinosi članova i slični redoviti doprinosi” (Landfried, 1994: 99). Landfried (isto: 319) tvrdi da je “poznato da tu o dobrovoljnosti nema ni govora”. Zanimljivo je da je ovu vrstu nameta najintenzivnije provodila *stranka Zelenih* koja je, unatoč tome što je u javnosti slovila kao “anti-stranka” na taj način pribavljala “značajna sredstva koja su trebala služiti učvršćivanju vlasti stranačkih elita” (Beyme, 1999: 115). Iznos je tih prividno dobrovoljnih priloga različit, ovisno o tipu stranke i tipu funkcije koju članovi obavljaju, pa tako stranke od svojih gradskih vijećnika uzimaju od četvrtine do trećine njihove plaće, a od zastupnika na pokrajinskoj ili saveznoj razini od 5 do 20 posto njihove plaće (Nassmacher, 2000: 256).

Njemački sustav stranačkog financiranja najpoznatiji je ipak po javnom financiranju. Uvođenje javnog financiranja teklo je postupno: njemačka je vlada predvođena CDU-om najprije 1954. godine uvela razlikovanje, u poreznom smislu, donacija političkim strankama od donacija sindikalnim udruženjima. Ovom izmjenom poreznog zakona u Njemačkoj je uvedena, unatoč protivljenju SPD-a, neizravna javna potpora političkim strankama. Četiri godine kasnije, 1958. godine, Savezni ustavni sud uvažio je žalbu SPD-a koji je tvrdio da je sustav poreznih olakšica na donacije političkim strankama neustavan jer stavlja u povoljniji položaj stranke s bogatijim donatorima. Međutim, mnogo važniji dio ove presude jest onaj u kojem je sud utvrdio da državna potpora strankama nije sama po sebi neustavna (Scarow, 2004: 660-661), čime je zapravo sugerirao da je prihvatljiva izravna financijska potpora strankama (Arnim, 2000: 208-209). Udio javnih sredstava u stranačkim financijama iznosi otprilike 30-50% i taj je udio nepromijenjen od 80-ih godina prošlog stoljeća (Schröder/Schumbach/Koss, 2004: 9). Za državnu financijsku potporu kvalificirane su one stranke koje su dobile najmanje 0,5% glasova na posljednjim europskim ili saveznim izborima, ili 1% glasova na federalnim državnim izborima, ili 10% glasova u svojem izbornom okrugu.

Osim izravne javne potpore država daje porezne olakšice na sve priloge (članarine i donacije) političkim strankama od strane fizičkih osoba u iznosu do 1.650 eura po osobi te do 3.300 eura po bračnom paru. Osim toga država daje financijsku potporu parlamentarnim grupama kao pomoć njihovu radu u parlamentu, a financira i stranačke zaklade za političko obrazovanje.

Javno financiranje političkih stranka sa sobom uvijek nosi i određene obveze – jedna od njih je i javno objavljivanje prihoda, ali također rashoda i imovine. U Njemačkoj “ne postoje zakonski utemeljena ograničenja troškova političkih stranka ili kandidata” (Schröder/Schumbach/Koss, 2004: 11), ali se rashodi moraju javno objavljivati. Temeljni zakon i Zakon o strankama izmijenjeni su 1983. godine i tada su u njih unesene odredbe prema kojima se javno (u financijskim izvješćima)

trebaju iskazivati podaci o stranačkim troškovima i o stranačkoj imovini. Ovim financijskim izvješćima upućene su kritike da nisu dovoljno transparentna i da su se “pojavila prekasno” (Arnim, 1996: 57).

Nadzor nad političkim financijama spominje se najprije u Temeljnem zakonu iz 1949. godine koji u članku 21 određuje da stranke moraju javno prikazati svoje prihode. Daljnja razrada ovoga pristupa uslijedila je u Zakonu o strankama. Prema Morloku, obveza javnog objavljivanja stranačkih financija središnji je instrument za “suzbijanje mogućih opasnosti koje sadrži stranačko financiranje iz privatnih izvora”, jer bi se objavljivanjem prihoda trebalo omogućiti javnosti da nadzire moguću financijsku ovisnost stranaka. Stalna obveza polaganja računa o prihodima, imovini kao i o rashodima otvara razne mogućnosti za nadzor, pa bi stoga korištenje različitih nedopuštenih sredstava poput, primjerice, “crnih blagajni” trebalo biti značajno otežano (Morlok, 2002: 434).

Sustav nadzora nad stranačkim financijama funkcionira uglavnom odvojeno od države, oslanjajući se u prvom redu na privatnu reviziju, jer su njemački zakonodavci imali na umu da “nadzirajući političke stranke, država, a osobito izvršna vlast, može zadobiti neželjen utjecaj nad strankama”. Time se željela izbjeći mogućnost da stranke, posebice one koje sudjeluju u izvršnoj vlasti, dođu u poziciju da imaju uvid u sustav prikupljanja novca drugih, njima konkurentskih stranaka, i da time zadobiju određenu prednost u stranačkom natjecanju (Morlok, 2004: 1-2).

Regulacija stranačkih financija – primjer Nizozemske

U Nizozemskoj ustav ne priznaje političke stranke, a Zakon o potpori političkim strankama (*Wet subsidiëring politieke partijen*) naziva ih “udruženjima čiji je naziv registriran u registru imena za izbor članova donjeg doma parlamenta” (članak 1). Odbijanje davanja zakonskog statusa političkim strankama rezultat je specifičnosti nizozemske povijesti. Naime sve do kraja 60-ih godina 20. stoljeća nizozemsko društvo bilo je podijeljeno na oštro odvojene supkulturne skupine, a političke stranke bile su politički izražaj tih skupina. Tijekom tog razdoblja dominantno je bilo vjerovanje da državna administracija treba biti što je moguće više neutralna u odnosu na supkulturne skupine, pa se kao posljedica te doktrine proračunski novac davao organizacijama povezanim s političkim strankama, a ne samim strankama (Nassmacher, 2003: 118). Sve do 1999. godine, kada je donesen Zakon o potpori političkim strankama država je financijski podupirala političke stranke, ali ta javna sredstva stranke nisu koristile izravno, već su se njima mogle služiti preko određenih fondacija, odnosno organizacija. Država je ovu potporu “davala isključivo na nacionalnoj razini za isključivo specificirane svrhe”, a da bi stranka dobila takvu potporu, morala je osnovati posebne organizacije (isto: 125-126): one u formalnom smislu imaju neovisan status, ali su zapravo usko povezane s političkim strankama.

Organizacije povezane s političkim strankama mogu se podijeliti u tri grupacije: istraživački instituti, obrazovni instituti te organizacije mladeži.²⁰

Donošenjem Zakona o potpori političkim strankama, od 1999. godine javna potpora više se ne daje tim organizacijama, već izravno političkim strankama, ali su proračunska sredstva i dalje predviđena isključivo za strogo određene ciljeve (isto: 126): političko obrazovanje, informiranje, političko-znanstvene aktivnosti, održavanje kontakata te potpora razvojnim i obrazovnim aktivnostima sestrinskih stranaka izvan Nizozemske i slično (članak 5 Zakona).

Od javnih sredstava političkim su strankama mnogo važnija sredstva koja dolaze iz privatnih izvora: za razliku od većine ostalih europskih zemalja u Nizozemskoj su članarine i dalje glavni izvor prihoda političkih stranaka i, prema podacima iz 1995. godine, u većini stranaka činile su od 35 do 61% (ovisno o pojedinoj stranici) ukupnih stranačkih prihoda (Nassmacher, 2003: 119). Unatoč tome članarine i svi ostali stranački prihodi iz privatnih izvora regulirani su samo jednim člankom (članak 18) Zakona o potpori političkim strankama, a te su odredbe "sasvim nedovoljne da zajamče punu transparentnost izvora stranačkih financija" (Nehmelman, 2000: 156). Naime, ukoliko se donator protivi objavljivanju svojega imena, ono se može propustiti, a jedino će se naznačiti kojoj kategoriji institucije ili organizacije donator pripada, čime Zakon uvelike pogoduje donatorima na štetu transparentnosti. To se objašnjava činjenicom da podaci o donacijama fizičkih osoba mogu sadržavati informacije koje "ukazuju na političku sklonost" donatora i u tom smislu padaju pod članak 16 Zakona o zaštiti osobnih podataka (Vries, 2002: 24). Stavak 3 obvezuje stranke da "u financijskom izvješću objave ukupnu sumu donacija različitih od priloga članova stranke". Posebno je problematično što Zakon nije predvidio sankcije za stranke koje ne zadovolje ove obveze pa Lucardie (2003) zaključuje kako je očito da je vlada pretpostavljala da će stranke igrati otvorenim kartama.

Na kraju treba istaći da u Nizozemskoj ne postoji ograničenje visine prihoda koje političke stranke mogu dobiti iz privatnih izvora, mada postoje mišljenja da bi trebalo uvesti takva ograničenja te da "iznos koji stranke dobiju od donacija i sponzorstava ne bi smio biti veći od prihoda dobivenih od države". Zakonski nije ograničen niti iznos koji fizičke ili pravne osobe mogu donirati stranci, a prema nekim stručnjacima, taj bi iznos trebalo ograničiti na 10.000 eura godišnje (Vries, 2002: 33).

Zakonom o potpori političkim strankama nisu regulirani rashodi političkih stranaka, međutim o stranačkim rashodima, u prvom redu rashodima vezanim uz predizborne kampanje, raspravlja se u Bilješci o Zakonu o potpori političkim stran-

²⁰ Članstvo u organizacijama mladeži otvoreno je osobama u dobi od 14 do 27 godina (Ramkema, 2008: 20).

kama (isto: 19). U tekstu koji potpisuje tadašnji ministar unutarnjih poslova i odnosa u kraljevstvu K. G. de Vries može se jasno iščitati stav prema ovakvoj vrsti ograničenja: nasuprot zemljama koje nastoje spriječiti pretjerane troškove predizbornih kampanja ograničavajući sredstva koja stranke mogu potrošiti u predizborno vrijeme, De Vries ističe da nizozemska vlada “nije zagovornik takvih ograničenja”, ali da će uzeti u razmatranje “kakve učinke ima trošenje dodatnih sredstava na predizborne kampanje i slične aktivnosti”. Vlada je time iskazala bojazan da će trošenje sve većih količina novca dovesti zbog međusobnog natjecanja do još veće potrebe za financijskim sredstvima.

U Nizozemskoj je “nadzor nad stranačkim financijama ograničen jer je naglašena privatnost donatora i stranaka” (Nassmacher, 2003: 127). U Zakonu o potpori političkim strankama nadzor je vezan uz postupak dobivanja financijske potpore: zahtjev za državnom financijskom potporom mora biti popraćen godišnjim planom aktivnosti i, što je još važnije, financijskim izvješćem. Politička stranka treba ovladati računovođu da pregleda financijsko izvješće, a računovođa će utvrditi zadovoljava li izvješće uvjete propisane za dobivanje potpore te ostale zakonske odredbe. Ministar unutarnjih poslova i odnosa u kraljevstvu donosi odluku o dodjeljivanju financijske potpore, a ta odluka, između ostalog, ovisi i o točnosti dostavljenih financijskih izvješća.

Zaključak

Kako je regulacija, općenito gledajući, “uvijek ograničeno rješenje za nesavršenu i složenu stvarnost”, tako i regulacija stranačkog financiranja ima ograničene domete i nije univerzalno sredstvo kojim će se uspostaviti etički standardi u političkom životu. Ona ipak “pomaže izgraditi odnos transparentnosti i povjerenja između predstavnika i predstavljenih”. Govoreći o regulaciji stranačkog financiranja kao o temeljnom preduvjetu poštene političke utakmice, Sousa povlači paralelu s nadzorom nad nuklearnim naoružanjem: sporazumi o neširenju nuklearnoga oružja, kojima se uspostavljaju neka osnovna pravila o njegovu korištenju, nisu jamstvo da zaista neće doći do uporabe ili zlouporabe nuklearnog oružja, ali unatoč tome “za većinu građana ti su kontrolni naponi sastavni dio sigurnosti i povjerenja” (Sousa, 2005: 7).

Regulacija financiranja političkih stranaka ne može biti uspješna ako vodeće političke stranke ne usvoje visoke standarde političkog ponašanja kao vlastite stavove. Političke stranke mogu uočiti kratkotrajnu izbornu prednost pokazujući pred biračima stvarnu ili insceniranu opredijeljenost za poštenu političku utakmicu, ali za uspjeh regulacije nije dovoljna samo načelna predanost, već “njihova predanost mora nadilaziti spremnost da samo donose zakone i također uključivati spremnost da te zakone naprave učinkovitima”. Zakonodavstvo može “konsolidirati politički

konsenzus, formalizirati standarde i ozakoniti očekivanja”, ali ono samo po sebi ne može osigurati pošteno natjecanje među političkim strankama (Fogg/Molutsi/Tjernström, 2003: 177).

LITERATURA

- Alexander, Herbert E./Shiratori, Rei, 1994: *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Westview Press, Boulder.
- Arnim, Hans Herbert von, 1996: *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld: Parteienfinanzierung in Deutschland*, Knaur, München.
- Arnim, Hans Herbert von, 2000: Campaign and Party Finance in Germany, u: Gunlicks, Arthur B. (ur.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, toExcel Press, San Jose.
- Austin, Reginald/Thernström, Maja (ur.), 2003: *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA, Stockholm.
- Beyme, Klaus von, 1999: *Politički sustav Savezne Republike Njemačke*, Panliber, Osijek.
- Biezen, Ingrid van, 2003a: *Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe*, Palgrave Macmillan, London.
- Biezen, Ingrid van, 2003b: *Financing political parties and election campaigns – guidelines*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- Biezen, Ingrid van, 2004: Political Parties as Public Utilities, *Party Politics*, (10) 6: 701-722.
- Biezen, Ingrid van/Kopecký, Petr, 2007: The State and the Parties. Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies, *Party Politics*, (13) 2: 235-254.
- Casas-Zamora, Kevin, 2005: *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*, ECPR Press, Essex.
- Cordes, Doris, 2003: *Scandal and Reform: Recent Developments in Political Financing in Germany*, Paper prepared for the session “New Developments in the Study of Political Finance” organised by the International Political Science Association to be held in Durban, South Africa, June 29-July 04, 2003.
- Drysch, Thomas, 1998: *Parteienfinanzierung: Österreich, Schweiz, Bundesrepublik Deutschland*, Leske + Budrich, Opladen.
- Enforcement of political party funding regulations – Lessons from Western Europe, Conference report*, 2005, http://www.transparency.org/content/download/5452/31849/file/conference_report.pdf

- Fogg, Karen/Molutsi, Patrick/Tjernström, Maja, 2003: Conclusion, u: Austin, Reginald/Tjernström, Maja (ur.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA, Stockholm.
- Gunlicks, Arthur B. (ur.), 2000: *Campaign and Party Finance*, toExcel Press, San Jose.
- Grundgesetz, <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>
- Ikstens, Jānis/Smilov, Daniel/Walecki, Marcin, 2002: *Campaign Finance in Central and Eastern Europe: Lessons Learned and Challenges Ahead*, IFES, Washington D.C.
- Jelušić, Mario, 2001: Financiranje izborne kampanje i hrvatsko izborno zakonodavstvo, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, (51) 6: 1363-1380.
- Jelušić, Mario, 2006: Zakonsko uređenje financiranja političkih stranaka i izborne promidžbe, *Informator*, (54) 5480: 1-3.
- Jelušić, Mario, 2007a: Novine u Zakonu o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, u: Mataković, Hrvoje (ur.), *Novac i politika*, Transparency International Hrvatska, Zagreb.
- Jelušić, Mario, 2007b: Nužnost zakonskog uređenja financiranja političkih stranaka i izborne promidžbe, u: Milardović, Anđelko/Lalić, Dražen/Malenica, Zoran (ur.), *Kriza i transformacija političkih stranaka*, Centar za politološka istraživanja, Zagreb.
- Kregar, Josip/Marko, Jozef, 2004: Financiranje političkih stranaka, u: Prpić, Ivan (ur.), *Država i političke stranke*, Narodne novine/Hrvatski pravni centar, Zagreb.
- Landfried, Christine, 1994: *Partei Finanzen und politische Macht: Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA*, 2. izdanje, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Lucardie, Paul, 2003: Partijen in de penarie: hoe de pijlers van ons politiek bestel in financiële nood geraken, u: Reijntjes, J.M./Spoormans, H.C.G. (ur.), *Zijn politici te koop? Over de financiering van Politieke Partijen*, Kluwer, Deventer.
- Mataković, Hrvoje, 2007a: Komparativni prikaz financiranja političkih stranaka, u: Mataković, Hrvoje (ur.), *Novac i politika*, Transparency International Hrvatska, Zagreb.
- Mataković, Hrvoje, 2007b: Predgovor, u: Mataković, Hrvoje (ur.), *Novac i politika*, Transparency International Hrvatska, Zagreb.
- Morlok, Martin, 2002: *Was kümmern den Staat die Partei Finanzen? Leitlinien Verfassungstheorie der Parteienfinanzierung*, Jahrbuch der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf: 427-437.
- Morlok, Martin, 2004: *Case Study 4: Enforcement in Germany*, <http://www.transparency.org/content/download/5454/31855/file/germany.pdf>
- Nacrt Zakona o financiranju političkih stranaka i izborne promidžbe, u: Mataković, Hrvoje (ur.), *Novac i politika*, Transparency International Hrvatska, Zagreb.

- Nassmacher, Karl-Heinz, 2000: Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies, u: Gunlicks, Arthur B. (ur.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, toExcel Press, San Jose.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 2001: *Foundation for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 2003a: Introduction: Political Parties, Funding and Democracy, u: Austin, Reginald/Thernström, Maja (ur.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA, Stockholm: 1-19.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 2003b: Party Funding in Continental Western Europe, u: Austin, Reginald/Thernström, Maja (ur.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA, Stockholm: 117-137.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 2006: Regulation of Party Finance, u: Katz, Richard S./Crotty, William (ur.), *Handbook of Party Politics*, Sage, London: 446-455.
- Nehmelman, Remco, 2000: Ondoorzichtige partijfinanciering. De Wet Subsidiëring politieke partijen en de financiële verantwoordingsplicht van politieke partijen, *Jaarboek 1999 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen: 156-174.
- Parteiengesetz – <http://www.gesetze-im-internet.de/partg/index.html>
- Petak, Zdravko, 2001: Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i u svijetu, *Politička misao*, (38) 4: 33-50.
- Petak, Zdravko, 2003: Financing Political Parties in Croatia: Parliamentary Elections 2003, *Politička misao*, (40) 5: 68-74.
- Petak, Zdravko, 2005a: Financiranje predsjedničkih izbora 2005: uloga regulativnih institucija, *Politička misao*, (42) 1: 37-48.
- Petak, Zdravko, 2005b: Financiranje političkih stranaka, u: First, Ana/Mataković, Hrvoje/Vasiljević, Snježana (ur.), *Analiza sustava nacionalnog integriteta: izvješće*, Transparency International Hrvatska, Zagreb.
- Petak, Zdravko, 2007: Aporije u zakonskom okviru financiranja političkih stranaka u Hrvatskoj, u: Milardović, Anđelko/Lalić, Dražen/Malenica, Zoran (ur.), *Kriza i transformacija političkih stranaka*, Centar za politološka istraživanja, Zagreb.
- Petak, Zdravko, 2010: Financiranje predsjedničke kampanje: kako dalje?, *Političke analize*, 1: 11-14.
- Pravilnik o načinu vođenja evidencija i izdavanja potvrda o primitku članarina i dobrovoljnih priloga (donacija) (NN 26/07).
- Prpić, Ivan (ur.), 2004: *Država i političke stranke*, Narodne novine/Hrvatski pravni centar, Zagreb.
- Pulzer, Peter, 2002: *How to Buy Votes and Lose Elections: Lessons from the German Experience*, KEPRU Working Paper 15, School of Politics, International Relations and the Environment, Staffs.
- Ramkema, Harm, 2008: *The Dutch Political System in a Nutshell*, Netherlands Institute for Multiparty Democracy/Instituut voor Publiek en Politiek, The Hague, Amsterdam.

- Scarrow, Susan E., 2004: Explaining Political Finance Reforms. Competition and Context, *Party Politics*, (10) 6: 653-675.
- Schleth, Uwe/Pinto-Duschinsky, Michael, 1970: Why Public Subsidies Have Become the Major Source of Party Funds in West Germany, but Not in Great Britain, u: Heidenheimer, Arnold J. (ur.), *Comparative Political Finance: The Financing of Party Organizations and Election Campaigns*, D. C. Heath and Company, Lexington.
- Schröder, Dagmar/Schumbach, Claudia/Koss, Michael, 2004: *Country Reports on Political Corruption and Party Financing: Germany*. Transparency International – http://www.transparency.org/content/download/5457/31864/file/political_corruption_party_financing_germany.pdf
- Sousa, Luís de, 2005: *Challenges to Political Financing Regulation: Sound External Monitoring/Enforcement and Sensible Internal Party Accountability*, Paper prepared for the international conference Corruption Control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe – Latin America, ISCTE, 19-20 May 2005.
- Toplak, Jurij, 2003: Party Funding and Corruption in Balkan Countries: The Example of Slovenia and Croatia, u: *Political Party and Election Campaign Financing in South-eastern Europe*, Transparency International – Bugarska, Sofija: 44-55.
- Uredba o računovodstvu neprofitnih organizacija (NN 112/93).
- Ustav Republike Hrvatske (NN 41/01).
- Vries, Klaas de, 2002: *Notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen*, http://www.minbzk.nl/contents/pages/6996/herijking_wet_subsidiring_4-02.pdf
- Walecki, Marcin, 2003: Money and Politics in Central and Eastern Europe, u: Austin, Reginald/Tjernström, Maja (ur.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA, Stockholm: 71-94.
- Wet subsidiëring politieke partijen, http://www.st-ab.nl/wetten/0813_Wet_subsidiering_politieke_partijen.htm
- Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata (NN 1/07).
- Zakon o finansiranju političkih stranaka, *Službeni glasnik BiH*, 49/00.
- Zakon o finansiranju političkih stranaka, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 72/03, 75/03.
- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne regionalne samouprave (NN 33/01).
- Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 109/00, 59/03 i 69/03).
- Zakon o političkih organizacijama (NN 19/90, 28/90, 59/90 i 2/91).
- Zakon o političkim strankama (NN 76/93, 111/96, 164/98 i 36/01).
- Zakon o političkih strankah, *Uradni list Republike Slovenije*, 62/94, 13/98, 70/00, 51/02.

Hrvoje Mataković, Zdravko Petak

REGULATION OF POLITICAL PARTY AND ELECTION CAMPAIGN
FINANCING: COMPARATIVE ANALYSIS OF CROATIA, GERMANY
AND THE NETHERLANDS

Summary

This paper deals with the regulation of political party and election campaign financing as one of the most important segments of legal regulation of party activity. The authors elucidate all dimensions thereof – the expenses and gains of financing, the rules of transparency and implementation of institutional supervision and limitation of financing. Particular significance is ascribed to the role of an independent implementation agency which is supposed to supervise the authenticity of publicly submitted reports on the financing of political parties and election campaigns. The second part of the text comprises a comparative inquiry into the ways of regulation of political finances in Croatia, Germany and the Netherlands.

Keywords: financing of political parties, financing of election campaigns, regulation of party financing, regulative agencies and political finances

Kontakt: **Hrvoje Mataković, Zdravko Petak**, Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, 10000 Zagreb. E-mail: zdravko.petak@fpzg.hr